

Asunción, 29 de enero de 2009

**Señor**  
**Dr. Jorge Seall-Sasian**  
**Presidente**  
**Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)**  
**Presente**

*Ref.: Consulta pública sobre Reglamentos de Internet, Transmisión de Datos y Voz sobre IP*

Tenemos el agrado de dirigirnos a Ud. en representación de la Asociación de Usuarios de Internet y de las Telecomunicaciones, a fin de enviarle la posición de nuestra institución relacionada a la *Consulta Pública sobre Reglamentos de Internet, Transmisión de Datos y Voz sobre IP*.

Antes que nada, queremos felicitar a la institución a su cargo, por la iniciativa de haber convocado a los diversos actores de la sociedad para que cada parte presente sus opiniones, posiciones o sugerencias al respecto. Si bien en el pasado hubo iniciativas similares, creemos que hasta ahora nunca hubo un verdadero diálogo entre la sociedad y la CONATEL. Desde que su administración ha asumido el cargo, en cambio, se renovaron las esperanzas, y los gestos que se han visto hasta ahora condicen con las expectativas creadas con la asunción de la nueva Administración. En tal sentido, consideramos que este llamado a Consulta Pública es una iniciativa loable, y esperamos se convierta en un proceder permanente de parte del ente regulador.

En este documento vamos a abordar los siguientes aspectos:

1. Intención y espíritu de la Resolución
2. Glosario de términos técnicos.
3. Comentarios puntuales sobre artículos
4. Comentarios generales relacionados a la protección y defensa de los usuarios
5. Comentarios generales relacionados al alcance del reglamento

### **1. Intención y espíritu de la Resolución**

Queremos comentar, en primer término, sobre la misma Resolución; en particular, lo tratado en el "Considerando": saludamos con entusiasmo las ideas en él expresadas. Es alentador ver que por primera vez desde su creación, la CONATEL asume verdaderamente el rol que le corresponde, cual es el de procurar crear las condiciones para fomentar un mercado sano y competitivo, a sabiendas de que es esa la manera más eficiente de garantizar el mejor servicio posible al mejor precio, para beneficio de los usuarios finales y la ciudadanía toda.

Consideramos que reconocer que la reglamentación actual dificulta el progreso, el crecimiento y la masificación de las Tecnologías de Información y Comunicaciones, es apuntar verdaderamente al corazón del problema, y proponer soluciones adecuadas es lo que esperamos de la Institución que Ud. preside; es la actitud que veníamos pidiendo de la CONATEL en cuanta oportunidad teníamos (en particular en la nota presentada en setiembre de 2007, Ref.: "[Consideraciones respecto a reglamentación de Internet](#)"<sup>1</sup>, y en nuestro documento de aporte a la [Consulta Pública sobre Defensa de la Competencia](#)<sup>2</sup>, de noviembre de 2007), y es lo que creemos que está empezando a ocurrir con esta iniciativa.

## **2. Glosario de términos técnicos.**

Consideramos que es necesario, en forma de anexo al Reglamento propuesto, un glosario de términos técnicos, en donde estén definidos en forma simple todos los conceptos que luego se utilizarían en el resto del Reglamento. Si bien muchos de los términos que recomendamos sean escritos en el Glosario están ahora definidos dentro de los mismos artículos, previamente a su utilización en los mismos, creemos que el glosario facilitará la lectura y comprensión del Reglamento, tanto por parte de los lectores con formación técnica, como con mayor razón- de quienes carezcan de ella.

Además de los términos que el Reglamento usa dentro de los mismos artículos creemos oportuno que se incluyan las siguientes definiciones, sobre todo para el uso en contratos y publicidad por parte de los prestadores del servicio:

- a. Banda Ancha
- b. Banda Angosta
- c. Disponibilidad del Servicio (*Availability*).
- d. Overbooking (tasa de sobreventa).
- e. Ancho de banda Garantizado.
- f. Ancho de banda Máximo.
- g. VoIP (Voz sobre IP).
- h. Peer-to-Peer (P2P).
- i. Neutralidad de la red (NetNeutrality).

---

1 <http://tinyurl.com/nota2007>

2 "*¿De qué depende una competencia efectiva? Podemos citar, entre otros: Facilidad de entrada de competidores, No existencia de posición de dominio, Pluralidad de oferentes y demandantes*" - Propuesta de la Asociación de Usuarios en la Consulta Pública sobre Competencia, enviada a Conatel en fecha 20/11/2007 - <http://tinyurl.com/competencia2007>

### 3. Sobre el Reglamento propuesto (anexos I y II)

A continuación comentaremos puntualmente algunos artículos que consideramos pueden ser mejorados sustancialmente en una u otra medida. Aquellos que no son comentados creemos que están bien y no deben ser modificados.

#### Anexo I

- **Art. 3: "Los Servicios de Acceso a Internet, de Transmisión de Datos y de Voz sobre Internet se prestan en régimen de licencia única (...)"**

No está del todo claro lo que significa y/o implica el concepto "licencia única".

- **Art. 4: "El plazo máximo de otorgamiento de la licencia es de 5 (cinco) años (...)"**

Creemos que no existen motivos para que la licencia tenga un plazo máximo de duración, por los siguientes motivos:

- (1) Porque a diferencia del espectro radio-eléctrico, que es un bien escaso y propiedad del Estado, la posesión de la licencia por parte de un prestador no priva de nada a otros posibles prestadores, usuarios, ni al Estado, quienes pueden seguir usufructuando un servicio igual o similar,
- (2) Por otra parte, la caducidad automática de la licencia puede ser utilizada, en el futuro, como herramienta de coacción política sobre los prestadores. Sugeriríamos que esta licencia no tenga plazo de vencimiento y que sea revocada solamente por incumplimiento de normativas específicas, previstas en este u otros Reglamentos.

Sin embargo, hemos notado que la duración de las licencias está limitada por la ley 642/95, art. 73, a un máximo de 20 años, para los servicios públicos de Telecomunicaciones. Este Reglamento no puede ir contra la ley, ni modificarla; por lo tanto sugerimos, en fin, extender el plazo al máximo previsto por la Ley, o sea 20 años.

- **Art. 9: "El prestador deberá brindar el servicio al público respetando el derecho de los usuarios a una información adecuada y transparente, a la libre elección de servicios, a la igualdad de trato y a una atención eficiente"**

Este artículo tiene que ver con el derecho de los usuarios a recibir un servicio "completo", tal cual lo contrató y por el que paga al proveedor. Roza aspectos del concepto llamado *Net Neutrality* o Neutralidad de la Red<sup>3</sup>, pero no alcanza a cubrirla. En particular, presume la existencia de un usuario "pasivo", consumidor de información, cuando la realidad nos muestra que el usuario de Internet es, a diferentes

---

<sup>3</sup> "Una red neutral es aquella que está libre de restricciones en las clases de equipamiento que pueden ser usadas y los modos de comunicación permitido, que no restringe el contenido, sitios y plataformas, y donde la comunicación no está irrazonablemente degradada por otras comunicaciones." – Wikipedia, la enciclopedia libre, versión en Español – Artículo sobre Neutralidad de la Red ([http://es.wikipedia.org/wiki/Neutralidad\\_de\\_red](http://es.wikipedia.org/wiki/Neutralidad_de_red)), rev. # 22474601, 13-12-2008.

escalas, un productor/consumidor de información, con alto grado de interactividad, para quien debe ser garantizada no sólo “información adecuada y transparente” y “libre elección de servicios”, sino la accesibilidad total, completa y permanente del servicio que contrata. En concreto, debería establecerse que el Proveedor no podrá, nunca y bajo ningún concepto, interferir o degradar el tráfico consumido o generado por el usuario, por motivos relacionados al contenido del mismo, o a su origen o destino. Deberían, pues, tomarse medidas proactivas que garanticen la Neutralidad de la Red.

- **Art. 10: “El prestador debe adoptar las previsiones necesarias a fin de proveer un servicio confiable, regular e ininterrumpido y cumplir las normas de calidad de servicios establecidas por la CONATEL (...)”**

Esas “normas de calidad de servicios” deberían, siquiera en forma general, ser establecidas en este mismo artículo. A saber:

- Disponibilidad mínima del servicio.
- Porcentaje mínimo de ancho de banda real otorgado **todo el tiempo**, en relación al contratado.
- La prohibición expresa a los prestadores de cortar, alterar o degradar el servicio, en cualquier forma no pre-establecida en el contrato con el usuario

Así mismo, deberían figurar las sanciones previstas para el caso de incumplimiento por parte de los Proveedores.

- **Art. 17: “Todo prestador deberá:  
(...)  
c) Informar a la CONATEL acerca de cualquier falla o interrupción en el servicio que afecte, al menos, al 5% (cinco por ciento) de clientes o 500 (quinientos) clientes, el número que fuera menor, y que supere los 60 (sesenta) minutos de duración (...)”**

La intención -mantener informada a la CONATEL sobre cortes e interrupciones del servicio- es clara y saludable, pero el criterio para definir una falla “notificable” es quizás un poco limitado. Podría haber, por ejemplo, degradaciones de servicio consistentes no directamente en “interrupciones”, sino en una extremada mala calidad, o micro cortes de algunos minutos y repetidos durante varias horas, o similares. En concreto, debería ampliarse la definición de las “fallas notificables” para incluir otros tipos, o en todo caso dejar abierta la posibilidad de ampliarla en el futuro.

- **Art. 19: “La de pago en tiempo oportuno (...)”**

Debería ser “La falta de pago en tiempo oportuno”

**“El prestador pagará a la CONATEL en concepto de explotación comercial, una Tasa equivalente al 1 % (uno por ciento) de sus ingresos brutos anuales.”**

Convendría hacer explícito en este artículo si este pago está destinado al Fondo de Servicios Universales o, caso contrario, aclarar que se trata de otro pago diferente.

- **Art. 25: “...no se interferencia...”**

Debería decir “...no se interfiera...”. Por otro lado, no queda clara la necesidad de listar las modalidades de conexión.

- **Art. 29: “El prestador no podrá variar arbitrariamente las condiciones pactadas con sus usuarios, entre ellas, la capacidad contratada en los diferentes horarios del día, o el tipo de comunicación, contenido o aplicación”**

Sería mejor aclarar con mayor rigor las conductas no permitidas a los prestadores, especialmente en lo referente al bloqueo de puertos, degradación del servicio basándose en el contenido, y en general no respetar la Neutralidad de la Red.

- **Art. 30: “El prestador podrá ofrecer a los usuarios, sobre el servicio soporte de Acceso a Internet, (...) todos los servicios complementarios tecnológicamente posibles, (...) Estos servicios incluyen, entre otros (...)”**

Es realmente innecesario, y hasta contraproducente, listar estos servicios “permitidos”. Bien sabemos que muchos servicios a ser accedidos por Internet ni siquiera han sido inventados todavía. Por otra parte, dicha lista perpetúa el error de atribuir a los proveedores de Internet responsabilidad alguna por los servicios que se acceden *a través de* Internet; generalmente, el prestador se limita a ofrecer ACCESO, y el resto corre por cuenta de los proveedores de contenido. Bastaría con establecer que el usuario podrá acceder a todos los servicios que utilicen Internet como plataforma, y que el prestador no podrá interferir con ellos.

- **Art. 31: “El Servicio de Voz sobre Internet se define como un servicio público de telecomunicaciones que (...)no reúne, a la vez y conjuntamente, las características de ser conmutado, punto a punto y fijo, notas definitorias y exclusivas del servicio telefónico básico.”**

Nos salimos del esquema habitual de sugerir correcciones, para comentar sencillamente la importancia de que este artículo se mantenga tal y como está, en cuanto establece con autoridad la naturaleza de Voz sobre IP como un servicio de valor agregado, dentro de las atribuciones de la CONATEL, según la ley 642/95.

## **Anexo II**

- **Art. 1: Los prestadores del Servicio de Acceso a Internet, del Servicio de Transmisión de Datos y del Servicio de Voz sobre Internet están sometidos al Reglamento de Interconexión vigente.**

Es interesante que se someta al Reglamento de Interconexión, indistintamente, el Acceso a Internet, Transmisión de Datos, y VoIP, cuando el mismo fue siempre un concepto asociado a la telefonía. Creemos que ello obedece a algo que se devela al

revisar los siguientes artículos de este anexo, de los cuales procedemos a extraer algunas ideas centrales, en las que se establece:

- **Art. 2: "...la obligación del prestador solicitado de permitir el uso eficiente de su red por parte de los prestadores solicitantes"**
- **Art. 3: "...el prestador solicitante podrá requerir interconexión en los diferentes niveles de jerarquía de la red y en cualquier Punto de Interconexión que se solicite..."**
- **Art. 4: "... Todo prestador está obligado a conectar a su red los elementos de red homologados por la CONATEL, evitando constreñir al otro prestador ..."**
- **Art. 6: "...los prestadores deberán poner a disposición de los demás prestadores, el espacio físico y los servicios auxiliares que se les solicite, en sus propias instalaciones (...) en las mismas condiciones que las de sus propios equipos o las pactadas con otros prestadores"**
- **Art. 8: "El cargo de interconexión que debe pagar el prestador solicitante (...) deberá ser justo, razonable, no discriminatorio entre prestadores, basado en costos..."**

Lo que se infiere de todos estos artículos es que, sin decirlo explícitamente, se establece una suerte de Desagregación de Redes e Infraestructuras, en tanto obliga a todas las partes a "interconectarse" cuando alguna de ellas así lo requiera, y esa interconexión requiere a veces que el prestador solicitado facilite recursos varios, como ser lugar e infraestructura físicos, al prestador solicitante, a cambio de una remuneración basada en costos.

Creemos que la intención -disminuir en lo posible las barreras de entrada de nuevos participantes al mercado, y maximizar las condiciones de competencia- es buena y loable, pero estimamos que no será suficiente este conjunto de reglas para resolver todos los conflictos que se presentarán. El tema de la desagregación es complejo y conflictivo, que un Reglamento separado para tratarlo, sería lo más indicado. Ello no obstante, considerando la situación de urgencia y retraso que caracteriza al problema de Internet en el país, es perfectamente aceptable tomar este Anexo como un primer paso, y seguir trabajando en el tema en un futuro reglamento de Desagregación de Redes e Infraestructura.

#### **4. Sobre la Protección y Defensa del Usuario**

En términos generales, creemos que la CONATEL debe asumir una posición más decidida y proactiva en lo referente a supervisar la relación entre los Prestadores de Servicios y los Usuarios finales. Se debe exigir el cumplimiento de ciertas normas por parte de los Prestadores de Servicios a fin de que la competencia pueda ser aún más efectiva y proteger a los usuarios de eventuales abusos por parte de Prestadores dominantes. En este sentido, sugerimos la implantación de una Carta de Derechos de los Usuarios que incluya las siguientes normativas a ser cumplidas por prestadores de Servicios de Telecomunicaciones:

- **Prohibición de cobrar multas por rescisión anticipada de contratos:** para aumentar la libre competencia entre prestadores de servicios se debería permitir que los usuarios puedan cambiarse de proveedor libremente, y que los contratos de prestación de servicios no "atajen" al usuario a seguir utilizando un prestador al cual considera inferior a otros y de peor calidad que los ofrecidos en la competencia.
- **Prohibición de cobrar tasas de desconexión:** el cobro de tasas a los abonados solo podrá ser realizado cuando el prestador de servicios realiza un servicio en beneficio del usuario. El costo de desconexión de un servicio debe estar incluido en la provisión del servicio o en la contratación del mismo y no podrá ser trasladado al usuario en forma de tasa al solicitar la desconexión del servicio.
- **Datos en los contratos:** se debe exigir a los Proveedores de Internet definir algunos términos en el contrato, y prever compensaciones a los usuarios si el servicio no llegase a cumplirse en las condiciones pautadas. Se deberán definir el ancho de banda asegurado del servicio, tasa de sobreventa (*overbooking*), cualquier tipo de limitación o filtro al servicio (ej: p2p), disponibilidad mínima del servicio, etc.
- **Atención al usuario - atención telefónica:** se debe exigir a los prestadores de servicios de telecomunicaciones de alta disponibilidad (24/7 - las 24 horas del día y 7 días en la semana), que dispongan de atención telefónica al usuario TAMBIEN durante 24 horas al día, 7 días a la semana.
- **Atención al usuario - atención telefónica (Call Centers):** Establecer reglas claras de calidad en la atención de los Call Centers. Ejemplos:
  - Exigencia de atención al usuario vía telefónica en menos de 3 minutos
  - Prohibición de pasar publicidad al usuario en el tiempo en que dure la espera
  - Prohibición de solicitar datos del usuario en más de una ocasión durante una llamada
  - La prohibición de derivar la llamada a otra persona más de 2 veces.
- **Atención al usuario - Tickets de reclamos:** se debe exigir a los Proveedores de Servicio de Internet, mantener una base de datos con los "tickets" de reclamos, y que los mismos puedan ser accedidos por los usuarios que realizaron dichos reclamos, vía Internet, para darles seguimiento. Cada usuario podrá tener acceso únicamente a los datos de sus reclamos, guardados por la prestadora de servicio. Un tiempo prudencial para mantener guardados y disponibles estos registros es de 24 meses.

Por último, es necesario coordinar esfuerzos con otras instancias gubernamentales encargadas de velar por la protección del Usuario y/o Consumidor final, tales como el Ministerio de Industria y Comercio, y las diferentes municipalidades del país.

## **5. Sobre el alcance del presente Reglamento**

Rescatando las ideas comentadas con anterioridad, consideramos que:

- Es saludable la resolución de abrir y liberar, por fin, el acceso a la Transmisión de Datos a escala internacional, del monopolio hasta hoy ejercido por la empresa

telefónica estatal COPACO.

- La regularización y reglamentación del servicio de Voz sobre IP (VoIP), así como la provisión de asegurar la interconexión y “desagregación” de redes, son necesidades largamente postergadas de la ciudadanía toda, y es imperioso encararlas, pero por su naturaleza ciertamente compleja, ambos puntos se merecen en realidad Reglamentos separados. Entendemos, en todo caso, la urgencia de iniciar las Reformas cuanto antes, por lo que es aceptable comenzarlas bajo estos términos y dentro de este Reglamento. Se debe prever, sin embargo, su eventual separación en un futuro próximo, a reglamentos separados, con las particularidades que cada uno pueda contener, como ser los derechos de los usuarios, reglas a ser cumplidas por los prestadores en la interconexión con otras redes, cargos por de uso de las redes de otros prestadores, etc.

## **Conclusión**

Una vez más felicitamos a la CONATEL por la iniciativa de convocar a los diferentes sectores de la sociedad a participar en el proceso de creación y modificación de Reglamentos.

El presente reglamento y la actitud demostrada por los actuales directivos de la CONATEL representan un enorme avance respecto a lo actuado por administraciones anteriores. Ello no obstante, nos permitimos hacerles llegar este documento de sugerencias, con los conocimientos que humildemente fuimos acumulando en casi 3 años de estar empapados con la problemática de Internet en el país, y con la intención declarada de enfatizar en él la necesidad de atender reclamos importantes por parte de los usuarios, quienes son al fin y al cabo los sujetos de los servicios aquí descritos. La *Carta de Derechos de los Usuarios* que sugerimos crear, representará un avance aún mayor y promoverá a los usuarios a ser partícipes en el proceso de fortalecimiento de la competitividad entre los prestadores de servicio, resultando en beneficio de todos.

En estas circunstancias, y con la mejor predisposición para seguir aportando al proceso de modernización de la reglamentación tecnológica del país, solicitamos una audiencia con las autoridades de CONATEL, para explicar mejor las sugerencias aquí planteadas, ya que en la oportunidad anterior no hubo, lamentablemente, el tiempo suficiente para exponer y/o desarrollar todos los puntos que teníamos en agenda.

Esperamos sinceramente que las consideraciones aquí vertidas contribuyan en algo a la labor de la CONATEL.

Aprovechamos la ocasión para saludarle muy atentamente,

---

Asociación de Usuarios de Internet y de las Telecomunicaciones

---

Darío Álvarez - Presidente

[dario@usuarios.org.py](mailto:dario@usuarios.org.py)

Marcelo Elizeche - Secretario

[melizeche@gmail.com](mailto:melizeche@gmail.com)

Ugo Oddone - Tesorero

[uoddone@gmail.com](mailto:uoddone@gmail.com)

Fernando Rando Urbieta - Vocal

[fernando@sacoleiro.org](mailto:fernando@sacoleiro.org)

Asociación de Usuarios de Internet y Telecomunicaciones

[www.usuarios.org.py](http://www.usuarios.org.py)